

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

**LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS BAJO
LA PANDEMIA OCASIONADA POR LA COVID-19****por Marco Fernández Gutiérrez**

Letrado de la Junta General del Principado de Asturias

I. INTRODUCCIÓN

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 dispone, en su parte introductoria, que, en relación con la, en aquel momento, recién declarada pandemia, “la rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos”, añadiéndose, luego, que “las medidas temporales de carácter extraordinario que ya se han adoptado por todos los niveles de gobierno deben ahora intensificarse sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico”.

A diferencia de lo acontecido en el año 2010¹, cuando se hizo uso, por primera vez desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, de una de las situaciones de anomalía constitucional, la declaración del estado de alarma ha tenido una particular incidencia en las instituciones parlamentarias, por cuanto que la medida de confinamiento generalizado impidió, en mayor o menor grado, su funcionamiento *normal*, con todo lo que ello conlleva para la distribución de poderes y la forma de gobierno que la Constitución y los distintos Estatutos de Autonomía establecen.

Parece claro que tanto las Administraciones públicas, en general, como las instituciones parlamentarias, en particular, no estaban, al comienzo de la crisis, preparadas para afrontar una situación así. No se contaba con los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para poder dar una solución inmediata a muchas de las incógnitas que surgieron. Esta circunstancia, unida a una importante diversidad de posiciones de partida entre los distintos Parlamentos, ha ocasionado se hayan ido adoptando soluciones diferentes, tanto jurídicas como técnicas, si bien con el mismo objetivo común, que no fue otro que el de asegurar el funcionamiento del Parlamento y permitir, en última instancia, el ejercicio de sus poderes constitucionales y estatutarios.

En este sentido, y aunque pueda parecer una obviedad, es importante recordar que la principal dificultad para las instituciones parlamentarias no ha sido, en sí mismo, el estado de alarma, que cumple una función constitucional, necesaria para solventar una crisis sanitaria de primera magnitud, sino la consecuencia del confinamiento generalizado que dificultó las reuniones parlamentarias en un escenario en el que no se contaba con instrumentos de funcionamiento alternativos, pues hasta este momento no habían sido necesarios.

En las siguientes líneas se abordará la incidencia que la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 ha tenido en el funcionamiento de la Junta General del Principado

1. Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

de Asturias. Se expone, primero, un relato descriptivo de los acontecimientos, para bosquejar, luego, cuáles han sido las principales cuestiones jurídicas planteadas en esta situación excepcional y las medidas técnicas adoptadas para su solución. Finalmente, se realiza una evaluación crítica de las actuaciones realizadas y una breve reflexión sobre las enseñanzas que, a futuro, puedan ponerse en práctica para evitar, en parte, esas críticas que puedan surgir sobre el funcionamiento de la institución parlamentaria.

Sin perjuicio de lo anterior, y antes de comenzar con el relato de los acontecimientos, procede señalar que la Junta General tuvo siempre el Reglamento, en su deliberación y decisión, como límite infranqueable.

II. RELATO DE UNA PANDEMIA EN LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Aunque las primeras referencias a la COVID-19 se encuentran ya a finales de febrero², en distintas iniciativas parlamentarias, no será hasta la Junta de Portavoces del día 11 de marzo cuando se aborden, por primera vez, sus consecuencias para con la Junta General, si bien todavía con unas consideraciones muy preliminares.

La Mesa de la Cámara, reunida con posterioridad a la Junta de Portavoces, acuerda desconvocar las Comisiones Permanentes Legislativas previstas para la semana en curso y aplazar una reunión del Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento prevista para el 16 de marzo, así como volver a reunirse el 13 de marzo para determinar la celebración del Pleno que hubiera debido corresponder a los días 17 y 18 del mismo mes. Es importante señalar, al respecto, que todavía no se aducía para la suspensión de las reuniones parlamentarias, en la decisión de la Junta de Portavoces, una causa de salud pública, sino una cuestión de cortesía derivada de una solicitud de un Grupo Parlamentario³, en un sentido semejante al que se produce en otras fechas como consecuencia de distintas vicisitudes internas de los partidos políticos.

La evolución de los acontecimientos hace que se encargue a los Servicios de la Cámara la preparación de un borrador de plan de contingencia, similar al que ya venían elaborando otras Administraciones públicas, con objeto de “establecer el marco de actuación de la Cámara frente a las situaciones derivadas de esta pandemia para sus Diputados y empleados públicos”. Entre sus contenidos, destaca la regulación de un régimen de actividades en los edificios de la Junta General, así como limitaciones de las actividades fuera de estos, un elenco de medidas sanitarias y de higiene, que en todo caso se subordinan a las dictadas por las autoridades sanitarias competentes, un protocolo de actuación para situaciones de aislamiento o contagio de los miembros o empleados de la Cámara y un conjunto de medidas organizativas en materia de personal (en particular, modalidades de trabajo no presencial, flexibilización horaria y priorización de la atención telemática). Finalmente, se crea un Grupo de Coordinación,

2. Así, las primeras iniciativas parlamentarias en las que se encuentra una referencia a la crisis de la COVID-19 tienen fecha de 25 de febrero, y se corresponden con una interpelación urgente al Consejero de Salud y una pregunta urgente a responder oralmente ante Comisión al Consejero de Salud, ambas de la Diputada del Grupo Parlamentario Ciudadanos doña Laura Pérez Macho. Estas tenían por objeto, respectivamente, «política en materia de salud pública, y más en concreto, sobre la posible alerta sanitaria ante la infección por el coronavirus (COVID-19)» (11/0182/0075/04590) y «si tiene previsto, y de qué forma, su Consejería trasladar a las Administraciones locales y otras entidades la información sobre el seguimiento y evaluación de la situación generada por el coronavirus y sobre los protocolos de actuación en caso de casos positivos» (11/0252/0228/04591).

3. El Grupo Parlamentario Vox solicita la suspensión de dichas reuniones parlamentarias como consecuencia de la asistencia de sus Diputados y de algunos de sus empleados a un acto del Partido Político celebrado en Madrid (Vistalegre) y en el que habían coincidido con el Secretario General del Partido, don Javier Ortega Smith.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

con el objetivo de monitorizar y proponer, a la Mesa de la Cámara, las medidas que se hayan de aplicar para el cumplimiento de las dictadas por las autoridades sanitarias y las de seguimiento y evaluación, previéndose, en todo caso, que, en el ejercicio de sus funciones, el Grupo de Coordinación deberá oír y mantener informado al Comité de Seguridad y Salud de la Junta General.

La Mesa de la Cámara, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, en particular respecto de lo relativo a la determinación de la suspensión o no, y, en su caso, sus términos, de las sesiones parlamentarias, suspensión que se establece hasta el viernes 27 de marzo, aprueba el 13 de marzo el citado Plan de Contingencia, que hasta el día de la fecha ha sido modificado, con su consiguiente prórroga, en seis ocasiones⁴: acuerdos de la Mesa de la Cámara de 16 y 31 de marzo, de 8 de abril y 28 de abril, de 12 de mayo y de 1 de junio. Procede señalar que el Plan, mediante las sucesivas modificaciones, se ha ido adaptando a las circunstancias de cada momento, en particular una vez que comenzó, a partir del 9 de mayo, la denominada “transición hacia una nueva normalidad”⁵.

En el momento de aprobación del Plan de Contingencia todavía no se había declarado el estado de alarma, hecho que tendría lugar el 14 de marzo. La declaración del estado de alarma impone, entre otras medidas, el confinamiento generalizado de la población en sus domicilios, salvo las excepciones establecidas, lo que sin duda tiene un efecto en el propio funcionamiento de la Junta General por cuanto dificulta, sino impide, el desplazamiento de sus miembros y empleados públicos. Ante esta circunstancia, la Mesa de la Cámara modifica, el 16 de marzo, el Plan de Contingencia, recogiendo la realización del trabajo de forma no presencial y la limitación del horario de apertura del Palacio de la Junta General, así como otras cuestiones menores. Es significativo señalar que esta reunión de la Mesa de la Cámara es la primera sesión de un órgano de la Junta General que se celebra íntegramente por medios telemáticos, a través de videoconferencia.

Coincidiendo con la primera prórroga del estado de alarma⁶, en la Junta de Portavoces del 26 de marzo, que tuvo lugar, por primera vez para este órgano, de forma telemática, se aborda de forma íntegra y sistemática la cuestión de la actividad parlamentaria durante la vigencia del estado de alarma, en particular por las consecuencias que para esta tiene la medida de confinamiento generalizado que tanto la declaración como la prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados imponen⁷. Aparecen ahora las primeras manifestaciones en torno a la necesidad de recuperar la actividad parlamentaria, planteándose, incluso, la introducción de fórmulas íntegramente telemáticas, si bien se conviene en que solo la Mesa y la Junta de Portavoces se reunirán de forma telemática, por las razones que más adelante se expondrán.

4. Salvo la primera modificación, el resto de las prórrogas y modificaciones del Plan de Contingencia se hicieron coincidentes con las oportunas prórrogas al estado de alarma.

5. Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad

6. Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

7. Se aborda aquí, también, una cuestión que, con diferentes matices, sería luego objeto de otros debates: las subvenciones y regímenes económicos de los Diputados y Grupos Parlamentarios. Se determinará, en particular, el no abono de la asignación complementaria de los Diputados, con causa en la suspensión de la actividad parlamentaria presencial acordada para respetar la medida de confinamiento generalizado y mientras perdure esta.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Para suplir de alguna forma la actividad parlamentaria, hasta ese momento suspendida, se examinan diversas fórmulas, acordándose finalmente la creación de un grupo de trabajo para el seguimiento de la situación⁸, que operaría de forma telemática y a través del cual se reconduciría, en cierto grado, la rendición de cuentas del Consejo de Gobierno. Su principal característica es la posibilidad de celebrar videoconferencias informativas con el Consejo de Gobierno, en un formato semejante al de una comparecencia informativa⁹, aunque sin turno, propiamente, de fijación de posición, así como de recibir información del Consejo de Gobierno.

Las videoconferencias informativas con el Consejo de Gobierno comienzan el 2 de abril y se extenderán, con regularidad, hasta el 14 de mayo. Se celebran diariamente con la siguiente distribución: con periodicidad semanal, sendas videoconferencias informativas con las Consejerías de Salud y de Derechos Sociales y Bienestar; el resto de las videoconferencias informativas de la semana son fijadas, por el Grupo de Trabajo, por criterios de oportunidad política de los Grupos Parlamentarios. En este punto, procede destacar, por su singularidad, la videoconferencia informativa con el Presidente del Principado de Asturias, celebrada el 13 de abril, que no siguió el formato habitual del resto de las videoconferencias, por cuanto se estimó oportuno adecuarlo a las prácticas y precedentes que se observan en las comparecencias del Presidente en el Pleno¹⁰.

A comienzos de abril, y en sintonía, también, con lo acaecido en otros Parlamentos, comienzan a observarse, por parte de algunos Grupos Parlamentarios, las primeras manifestaciones contrarias a las consecuencias que para la actividad parlamentaria estaba teniendo el estado de alarma. Este cambio de paradigma cristaliza con el escrito de 4 de abril, de los diez Diputados del Grupo Parlamentario Popular, en el que se solicita la reanudación de la actividad parlamentaria, al entender que el estado de alarma no debe comportar la suspensión del derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución ni la sustracción del Gobierno al control parlamentario, circunstancias todas ellas que los solicitantes observaban respecto de la Junta General, no siendo reconducibles tales condicionantes al Grupo de Trabajo.

Esta solicitud del Grupo Parlamentario Popular es rechazada en sendas reuniones de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Cámara, con fecha de 7 de abril, decidiéndose mantener la situación de suspensión de la actividad parlamentaria para el caso de que el Congreso autorizare la prórroga del estado de alarma, como efectivamente sucedió¹¹. Esta situación cambiaría, sin embargo, a partir del 24 de abril, momento en que se acuerda, aquí sí, una reanudación parcial de la actividad parlamentaria, si bien en unos términos específicos: por un lado, se levanta la suspensión de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, hasta ese momento en

8. El Grupo de Trabajo se crea, finalmente, oídas la Mesa de la Cámara y la Junta de Portavoces, por Resolución del Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, de 31 de marzo de 2020, por la que se regula el Grupo de Trabajo para el seguimiento y evaluación de la pandemia de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (11/0229/0028/05184)

9. De acuerdo con el apartado séptimo de la Resolución de referencia, el formato de las videoconferencias «comenzará con una exposición previa del [Consejero] por no más de quince minutos; seguidamente, los Grupos Parlamentarios podrán formular preguntas por no más de veinte minutos cada uno». En la práctica, además del Consejero, participaron, también, otros cargos y empleados públicos de las respectivas Consejerías

10. De acuerdo con lo señalado por el Grupo de Trabajo, se seguiría el siguiente formato: «intervención inicial del Presidente del Principado sin límite de tiempo; intervención de los Grupos Parlamentarios, de menor a mayor y por no más de quince minutos cada uno, e intervención final del Presidente del Principado, para responder conjuntamente a todos los Grupos».

11. Esta decisión fue objeto de una solicitud de reconsideración, del Grupo Parlamentario Popular, que fue igualmente desestimada por la Mesa de la Cámara en su reunión del 21 de abril, previo parecer desfavorable de la Junta de Portavoces.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

suspenso¹²; por otro lado, se acuerda la celebración de un Pleno, el 6 de mayo, con presencia reducida de Diputados¹³, limitación cualitativa y cuantitativa de asuntos¹⁴ y habilitación del voto telemático para todos los Diputados no presentes en el Hemiciclo. Se trata, por tanto, de una reanudación parlamentaria parcial, que no afecta, entonces, a las Comisiones, que siguen suspendidas, así como tampoco, en general, al resto de la actividad parlamentaria.

Singular relevancia tiene las determinaciones que se tomaron en relación con el voto telemático, realizándose una interpretación flexible del marco normativo, tanto del Reglamento como del Acuerdo sobre la articulación del voto telemático, aprobado por la Mesa de la Cámara el 2 de marzo de 2020, que permitió habilitar una forma de participación a los Diputados que, por razones de distanciamiento social, no podían estar presentes en el Hemiciclo durante el Pleno. En este sentido, procede señalar que la principal dificultad estaba en que el Reglamento, en su artículo 111.2, limitaba el voto telemático a las “votaciones en que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sean previsibles el modo y el momento en que se llevarán a cabo”, por lo que se hacía necesario eliminar toda imprevisibilidad en las votaciones, para lo cual se decidió escindir el debate y la votación de los asuntos, dejando para el final de la sesión la votación de los asuntos objeto en cuestión, permitiendo con ello que los Diputados ausentes, en el momento de emitir el voto telemático, hubieran podido seguir las deliberaciones de cada uno de los asuntos y eliminar, con ello, cualquier imprevisibilidad al respecto. Para una mejor emisión del voto telemático, así como su posterior contabilización, se estableció un receso de una hora una vez hubiera concluido el debate de los asuntos incluidos en el orden del día.

En estas circunstancias se produjo el Pleno del 6 de mayo, que se celebró sin mayores incidencias, participando, presencialmente, un total de 11 Diputados, el Presidente del Principado de Asturias y dos Consejeros, y telemáticamente un total de 32 Diputados, para un orden del día que tenía por objeto tres proposiciones no de ley (de los Grupos Parlamentarios Popular, Podemos Asturias y Foro Asturias), las preguntas al Presidente y dos interpelaciones (de los Grupos Parlamentarios Vox y Ciudadanos). Apenas fue necesario utilizar el receso de una hora que se había previsto inicialmente, pues los Diputados votaron en apenas quince minutos desde la conclusión del debate de la última de las proposiciones no de ley incluidas en el orden del día y la contabilización de los votos telemáticos pudo realizarse inmediatamente antes del citado receso.

Como consecuencia del resultado del Pleno, satisfactorio, en general, para todos los Grupos Parlamentarios, así como de la evolución epidemiológica de la crisis originada por la COVID-19, en vísperas de comenzar, oficialmente, la “transición hacia una nueva normalidad”, el 7 de mayo se decide continuar la reanudación de la actividad ordinaria de la Cámara, principalmente mediante la convocatoria de las Comisiones Permanentes Legislativas, con excepción de la Comisión de Salud, en cuyo lugar continuarían las videoconferencias informativas semanales, por considerarse más ágiles y eficaces. Se amplía, también, la posibilidad de incluir en los órdenes del día asuntos no relativos

12. En el orden del día se incluiría, además de las preguntas al Presidente, una por Portavoz, una iniciativa más por cada Grupo, a elegir entre interpelación o proposición no de ley y debiendo versar todas las iniciativas sobre asuntos relacionados con la pandemia.

13. En el Hemiciclo estarían presentes los siete Portavoces, cuatro miembros de la Mesa (Presidente, Vicepresidente Segundo, Secretario Primero y Secretario Segundo), el Presidente del Consejo de Gobierno y un máximo de tres Consejeros.

14. En el momento de levantar la suspensión de calificación y admisión a trámite estaban pendientes un total de 440 iniciativas, de diversa índole y condición, lo que evidencia el funcionamiento ininterrumpido del Registro de la Cámara.

SUMARIO

a la crisis originada por la COVID-19, si bien se mantienen, todavía, determinadas moratorias, por especificidades propias¹⁵.

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Además, con el objetivo de intentar extender a las Comisiones los principios de funcionamiento del Pleno reducido, se decide, por unanimidad, reformar el Reglamento de la Junta General para permitir el voto telemático en Comisión, presentándose el 13 de mayo, firmada por todos los Grupos Parlamentarios, una proposición de reforma del Reglamento en su artículo 111.2 sobre voto telemático, y solicitándose, para su tramitación, la lectura única, habida cuenta de la simplicidad de su formulación y de la circunstancia de que se encontraba suscrita por todos los Grupos Parlamentarios.

La proposición de reforma del Reglamento se sustancia en el Pleno del 21 de mayo, en el que es tomada en consideración y aprobada, una vez que, por unanimidad, se acuerda su tramitación en lectura única, en los términos del artículo 165.3 del Reglamento de la Junta General, aplicable por remisión de la disposición final 1ª y del artículo 165.bis 4. Su entrada en vigor se producirá al día siguiente de su aprobación, con su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, haciendo posible, previa modificación del Acuerdo sobre la articulación del voto telemático¹⁶, su utilización en las Comisiones Permanentes Legislativas.

La nueva redacción del artículo 11.2 del Reglamento establece que “en los casos de embarazo, maternidad, paternidad, ingreso hospitalario o enfermedad grave, así como en situaciones excepcionales que impidan la normal presencia de los Diputados en la Cámara, motivadamente, podrá autorizar la emisión del voto telemáticamente, por el procedimiento que determine, oída la Junta de Portavoces, y que garantizará la identidad del votante y el sentido del voto”. Procede señalar que, además de introducir como supuesto habilitante para el ejercicio del voto telemático las “situaciones excepcionales que impidan la normal presencia de los Diputados en la Cámara”, no siendo ya necesario una interpretación analógica de los supuestos para permitir el voto telemático en una situación de crisis sanitaria, se eliminan del texto del artículo las referencias al carácter plenario de las sesiones en las que se vaya a utilizar y las excepciones sobre los asuntos que están excluidos de votación telemática, en el entendido de que no hay, *per se*, ningún tipo de iniciativa parlamentaria sobre la que no quepa el uso del voto telemático¹⁷.

Por otra parte, el 13 de mayo se acuerda la creación, por la Mesa de la Cámara, y previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, de una Comisión Especial no permanente de estudio sobre “la gestión de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la COVID-19 del Gobierno del Principado, y en el conjunto del sector público asturiano, con especial atención a las Consejerías de Salud y de Derechos Sociales y Bienestar y su empresas y organismos adscritos”, que queda constituida el 22 de mayo y cuyos

15. En particular, sigue suspendida la tramitación, por un lado, del Plan de Salud del Principado de Asturias 2019-2030 (11/0199/0001/01915), por los indudables efectos que sobre el propio Plan tenga la crisis originada por la COVID-19, y, por otro lado, del Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales (11/0142/0001/01827), por la incidencia que, en su caso, pudiera tener la aprobación, a nivel estatal, del ingreso mínimo vital.

16. La Mesa de la Cámara, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, dispone, el 22 de mayo, la modificación del Acuerdo sobre la articulación del voto telemático (BOJG/XI/B/303), adaptándolo, tanto a la inclusión de las Comisiones en su régimen, como a la práctica que se había seguido hasta entonces en su aplicación e interpretación.

17. No obstante, el artículo 1 del Acuerdo sobre la articulación del voto telemático establece que «la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, determinará, para cada sesión plenaria, los asuntos susceptibles de votación telemática y los términos de la misma, en función de las posibilidades tecnológicas disponibles y previo informe jurídico de la Secretaría General».

SUMARIO

primeros trabajos se llevan a cabo a partir del 28 de mayo, con el objetivo de intentar terminar los trabajos antes de la finalización del próximo periodo de sesiones.

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Respecto de las Comisiones Permanentes Legislativas, comienzan estas a funcionar a partir del 15 de mayo, en el que se reúne la Comisión de Educación, y en la semana del 25 al 29 de mayo, en la que celebran sesión las Comisiones de Derechos Sociales y Bienestar, de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca¹⁸, de Cultura, Política Lingüística y Turismo, y de Ciencia, Innovación y Universidad.

III. PROBLEMAS JURÍDICOS AFRONTADOS.

La crisis originada por la COVID-19 ha puesto de relieve importantes cuestiones jurídicas que afectaron a las instituciones parlamentarias, si bien, por su papel central en la propia consideración del Parlamento, así como por su genuina conexión con crisis sufrida, en las siguientes líneas se abordarán exclusivamente dos problemas: la presencialidad como principio fundamental del parlamentarismo y las consideraciones en torno a la suspensión del Parlamento. Se trata, en todo caso, de dos cuestiones que no pueden ser observadas desde una perspectiva autónoma, pues son plenamente interdependientes, en tanto que precisamente por las consecuencias que se extraen de la primera cuestión aparecerán, luego, los efectos de la suspensión, y en qué términos, del Parlamento.

Sin perjuicio de lo que inmediatamente se dirá sobre estas dos cuestiones, debe señalarse que, en el ámbito de la Junta General, los efectos de la crisis generada por la COVID-19, en particular desde la puesta en marcha de la medida de confinamiento generalizado con la declaración del estado de alarma, pudieron ser modulados como consecuencia de la previa existencia de un marco normativo de digitalización en la Administración parlamentaria. Así, las Normas de aplicación del -e-Parlamento, aprobadas por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 8 de octubre de 2013 (BOJG/IX/B/480), modificadas por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 19 de marzo de 2019 (BOJG/X/C/88), permitieron no solo una cierta normalidad en el funcionamiento, por ejemplo del registro electrónico, sin necesidad de habilitar soluciones extraordinarias, sino que también supusieron la adopción de una cierta filosofía de trabajo que, en cierto grado, pudo coadyuvar a una mayor digitalización del trabajo de Diputados y empleados públicos.

No obstante lo anterior, la existencia del e-Parlamento, al menos en los términos en que actualmente ha sido desarrollado, no supone reducir el principio de la presencialidad en la institución parlamentaria. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el primer problema al que se enfrentan los Parlamentos tiene que ver con la propia posibilidad de celebrar reuniones parlamentarias presenciales, pues aunque el estado de alarma no prohibió, pues no procedía, su celebración, sus consecuencias prácticas, en particular por el confinamiento generalizado impuesto por motivos de salud pública sí que tenía una indudable incidencia en la celebración de dichas reuniones, pues requerían que Diputados y empleados públicos rompieran su confinamiento para acceder a la sede parlamentaria.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Ante esta circunstancia, aparece como primera posibilidad, al menos en teoría, la celebración de reuniones telemáticas, a través de videoconferencia, de tal modo que, así, no fuera necesaria ninguna ruptura del confinamiento en tanto que la participación puede realizarse desde el propio domicilio. Más allá de los problemas técnicos que dicha solución tendría, la cuestión radicó, aquí, en conocer si dichas reuniones telemáticas, no presenciales, eran jurídicamente posibles a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La clave de bóveda en la materia es, sin duda, la Sentencia 19/2019, del Tribunal Constitucional, de 12 de febrero, en la que se establece que “la presencia de los parlamentarios en las Cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos”, expresión “de un principio del que se deriva el carácter presencial de la actividad parlamentaria. En los procedimientos parlamentarios la interacción entre los presentes es un elemento esencial para que la cámara pueda formar su voluntad”. Continúa el Tribunal afirmando que “el proceso de comunicación que procede y determina la decisión parlamentaria es un proceso complejo en el que el voto que conforma la decisión final se decide atendiendo a múltiples circunstancias de entre las que no deben descartarse aquellas que puedan surgir de la interrelación directa e inmediata entre los representantes. Para ello, para que la voluntad de la cámara se pueda formar debidamente, es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial, pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal”.

Únicamente se excepciona, en este sentido, el voto en ausencia, mediante procedimientos telemáticos, en tanto que “esta exigencia no admite otra excepción que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor”, si bien siempre que “el voto realizado se emite de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre”. El principio de presencialidad se yergue, de tal forma, que el Tribunal llega a señalar que “la actuación de forma presencial es, por tanto, necesaria para que los órganos colegiados, en general, puedan formar debidamente su voluntad, pero, además, en el caso de los órganos colegiados de carácter representativo es [...] una garantía del correcto ejercicio de participación política”, por lo que no solo se vincula a la institución parlamentaria, sino ya, en general, a cualquier tipo de órgano colegiado, en general¹⁹.

No siendo posible celebrar reuniones telemáticas, al entenderse el principio de presencialidad como pilar fundamental del parlamentarismo, se estudia, luego, como alternativa, la posibilidad de activar la Diputación Permanente, previa interrupción del periodo de sesiones²⁰, en tanto órgano que pudiera permitir una presencia limitada

19. Una afirmación tan categórica presenta difícil encaje con la propia evolución de la Administración. Así, por ejemplo, el artículo 17 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, permite la celebración de reuniones a distancia de los órganos colegiados mediante procedimientos telemáticos. En sentido semejante, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico de la COVID-19, en su disposición final primera, modificó la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para permitir la celebración telemática de reuniones del Consejo de Ministros.

20. Solución que se adopta, en la Junta General, en el procedimiento electoral una vez que se convocan las elecciones autonómicas sin disolución de la Cámara, con el mandato vivo, por tanto, hasta el día anterior al de la celebración de las elecciones. En este caso, se interrumpe el periodo de sesiones y se activa la Diputación Permanente para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, que establece la comparecencia del Consejo de Gobierno para dar cuenta de la campaña institucional.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

de Diputados. No obstante, en la Junta General, a diferencia de otras Asambleas Legislativas, no fue posible tal solución, pues el artículo 80 a) del Reglamento establece que “la Diputación Permanente: a) entre periodos de sesiones, podrá solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias de la Cámara; [y] b) terminado el mandato del Parlamento, podrá ejercer, en casos de urgencia o extraordinaria necesidad, las competencias de la Cámara que resulten adecuadas”, por lo que, estando ante una situación en la que el periodo de sesiones se reanudaría, la Diputación Permanente estaría limitada a “solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias de la Cámara”, sin poder ejercer otras funciones o facultades.

La solución finalmente alumbrada sería la creación de un Grupo de Trabajo, pues este tipo de órganos no se encuentra sometido a los condicionamientos reglamentarios del Pleno y de las Comisiones, pudiendo operar telemáticamente. En este sentido, procede destacar que las consideraciones sobre el principio de presencialidad son aplicables, únicamente, a la Junta General en cuanto tal, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias dispone que “la Junta General del Principado de Asturias funciona en Pleno y en Comisiones”²¹, órganos con reconocimiento estatutario y que constituyen, sí, la Junta General.

Aunque, en última instancia, se pudiera encontrar una solución jurídica que, en mayor o menor grado, permitiera la reactivación de la Junta General, la crisis generada por la COVID-19 supuso una quiebra del *funcionamiento normal* del Parlamento, y, con ello, una posible notoria limitación del artículo 23 de la Constitución, pues, en este sentido, las decisiones de los órganos de gobierno de la institución parlamentario, derivadas o no de las pertinentes decisiones gubernativas, presentan una indudable incidencia en el *ius in officium* parlamentario²²: la no calificación y admisión a trámite, así como tramitación de las iniciativas parlamentarias, la no reunión del Pleno y de las Comisiones o la no remisión, por el Consejo de Gobierno, de las solicitudes de información previamente acordadas suponen una interferencia en las funciones constitucional, estatutaria y reglamentariamente reconocidas de los parlamentarios.

Sin embargo, la suspensión de la actividad parlamentaria no afecta, única y exclusivamente a los derechos y libertades fundamentales de los parlamentarios, sino que posee, también, una dimensión objetiva, por cuanto que puede afectar a la forma de gobierno, cuya preservación forma parte, también, del interés general, y que, en el caso del Principado de Asturias, su Estatuto de Autonomía configura, de acuerdo con su Título II, como parlamentaria: el Gobierno dirige la política de la Comunidad Autónoma y ejerce las funciones ejecutiva y administrativa y la potestad reglamentaria (artículo 33.1), y la Junta General ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos y “orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno” (artículo 23.1).

21. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado tercero del mismo artículo, que establece que «mientras la Junta General del Principado no esté reunida o cuando hubiere expirado su mandato, habrá una Diputación Permanente».

22. Incidencia que debiera ser examinada de acuerdo con el canon de proporcionalidad que toda limitación de los derechos fundamentales debe satisfacer, en particular mediante la formulación del triple canon de enjuiciamiento: «a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella, antes enunciado (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)» (Sentencia 151/2017, del Tribunal Constitucional, de 21 de diciembre). Además, esta afección del derecho fundamental debe atemperarse a la propia duración de la misma, pues a medida que va transcurriendo el tiempo, más intensa se hace la exigencia de asegurarse de que solo las medidas más restrictivas permiten alcanzar la finalidad a la que responden.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Aunque tanto el artículo 116 de la Constitución como el artículo 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio puedan no ser de aplicación directa a las instituciones autonómicas, sí que deben servir como canon para el enjuiciamiento para examinar la ponderación entre los distintos intereses en juego. El artículo 116 de la Constitución dispone, en su apartado quinto, que “su funcionamiento [de las Cortes Generales], así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados”, y, en su apartado sexto, que durante la vigencia de los estados de anomalía constitucional no se “modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”.

IV. MEDIDAS TÉCNICAS ADOPTADAS

Desde el punto de vista de las medidas de carácter técnico que se han adoptado para intentar paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias de la crisis ocasionada por la COVID-19, procede destacar, por un lado, el sistema de videoconferencias utilizado para las reuniones telemáticas y, por otro, la aplicación del voto telemático, desarrollada por los Servicios de la Cámara, sin perjuicio, por supuesto, de todo un conjunto de actuaciones que, aunque no tan visibles como las anteriores, son también imprescindibles en el día a día de la Junta General^{23 24}.

Las reuniones telemáticas, tanto de los órganos de la Cámara (Mesa, Junta de Portavoces y Mesas de Comisión) como del Grupo de Trabajo, se han desarrollado a través de la aplicación informática *Cisco Webex Meetings*. El Servicio de Tecnologías e Infraestructuras se decantó por dicha plataforma por no conllevar su uso un coste para la Junta General²⁵, ser una solución robusta, orientada al mundo profesional y con una buena reputación, y cubrir las necesidades requeridas, en particular por cumplir unos estándares mínimos de seguridad, permitir un número de usuarios suficiente y tener una versatilidad y sencillez en su uso, tanto a través de ordenador como de terminal móvil.

Se han celebrado, hasta la fecha, un total de 67 videoconferencias²⁶: 18 de la Mesa de la Cámara, 9 de la Junta de Portavoces, 5 de Mesas de Comisión y 35 del Grupo de Trabajo, de las cuales 29 se corresponden con videoconferencias informativas con el

23. En este sentido, además de las expresamente citadas, procede destacar que, directamente relacionadas con la crisis ocasionada por la COVID-19, se han desarrollado, entre otras, las siguientes actuaciones: delimitación y caracterización de los espacios físicos y zonas de exclusión en los edificios de la Junta General; adquisición y colocación de mamparas de policarbonato para garantizar la separación física mínima entre puestos de trabajo; revisión y reprogramación de los equipos de climatización; desarrollo y ejecución de un protocolo diario de revisión de los edificios, instalaciones e infraestructuras de la Junta General.

Mención aparte merecería, con seguridad, la habilitación tecnológica para el desarrollo del trabajo de forma no presencial por Diputados y empleados públicos de la Junta General. En este sentido, procede señalar que ya con anterioridad a la crisis ocasionada por la COVID-19 estaban implantadas medidas tecnológicas para permitir el trabajo no presencial por los Diputados, los Letrados y una parte del Servicio de Tecnologías e Infraestructuras. Sin embargo, como consecuencia de la medida de confinamiento generalizado, y su duración, se hizo necesario habilitar dichos medios tecnológicos para otros empleados públicos de la Junta General (tanto funcionarios como personal eventual).

24. Aquí habría que añadir, también, todas las medidas técnicas implementadas en la ejecución del e-Parlamento, todas ellas previas a la crisis de la COVID-19 y sin las cuales no habría sido posible mantener la actividad parlamentaria en los mismos términos.

25. La plataforma fue puesta a disposición de Administraciones públicas y empresas, de forma gratuita, como consecuencia de la crisis de la COVID-19 (*vid.* <https://www.europapress.es/portaltic/software/noticia-cisco-cede-plataforma-colaboracion-webex-forma-gratuita-espana-coronavirus-20200311184934.html>).

26. Sin tener en cuenta otras videoconferencias realizadas con carácter interno por la Secretaría General de la Cámara, tanto de meras reuniones de trabajo entre los empleados públicos de la Junta General como de otros órganos instrumentales (Grupo de Coordinación, Comité de Seguridad y Salud, etc.)

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Consejo de Gobierno. No debe desconocerse, además, que en estas videoconferencias participaron, además de los Diputados, en número variable, en función del órgano²⁷, miembros del Consejo de Gobierno, acompañados de un número también variable de cargos y empleados públicos de las respectivas Consejerías, Letrados y, finalmente, empleados públicos de la Junta General.

Todas las videoconferencias informativas del Grupo de Trabajo fueron emitidas, en directo, a través de la videoteca de la Junta General y del respectivo canal en *YouTube*, permitiendo un seguimiento normal por parte de la ciudadanía, con resultados de audiencia superiores, incluso, a los obtenidos en los periodos inmediatamente anteriores a la crisis ocasionada por la COVID-19, si bien esto puede ser explicable, en parte, por la imposibilidad de los medios de comunicación de cubrir presencialmente las reuniones parlamentarias.

El resultado ha sido, en términos generales, positivo, pues la infraestructura ha permitido una adecuada interacción entre los distintos participantes, con una calidad de emisión aceptable. Ahora bien, la experiencia acumulada pone de relieve algunas dificultades de difícil solución inmediata, pues exceden, seguramente, el ámbito de actuación del Parlamento: así, a título meramente ejemplificativo, podrían citarse problemas relativos a la calidad de la videoconferencia por un insuficiente ancho de banda de internet en los domicilios de los participantes, a la saturación de las redes de internet en determinadas franjas horarias o al uso y manejo del software, que no siempre cubre todas las necesidades parlamentarias.

Por otro lado, la segunda de las medidas técnicas adoptadas es la solución o aplicación de voto telemático, si bien, como ya se ha dicho, esta no trae causa directa en la crisis ocasionada por la COVID-19, pues fue previa, aunque sí fue necesario introducir importantes cambios en la filosofía y ejecución de la solución informática desarrollada para la emisión del voto telemático.

En este sentido, la aplicación fue íntegramente desarrollada por el Servicio de Tecnologías e Infraestructuras, utilizando para ello un *framework* propio²⁸, con herramientas y componentes de software libre (PHP, Apache, MySQL, Notepad++, etc.), y aprovechando otras funcionalidades del sistema de gestión parlamentaria de la Junta General. La solución implementada se caracteriza, principalmente, por la sencillez e inmediatez de uso.

Hasta el momento, la aplicación de voto telemático se ha utilizado en dos Plenos (de 6 de mayo y de 20 de mayo) y en una sesión de Comisión (Comisión de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, de 26 de mayo de 2020). Se han emitido un total de 776 votos telemáticos, para 17 asuntos sometidos a votación, tanto de carácter legislativo como no legislativo, y por un total acumulado de 72 usuarios (32 en Pleno y 8 en Comisión).

La experiencia ha sido, hasta ahora, satisfactoria, pues consecuencia de sus características técnicas, así como de la inmejorable predisposición de los Diputados en su uso²⁹,

27. Ocho Diputados en las reuniones de la Mesa (los cinco miembros de la Mesa y los tres vocales adscritos), quince en las videoconferencias informativas del Grupo de Trabajo (el Presidente de la Cámara y dos Diputados por Grupo Parlamentario) y diecinueve en la Junta de Portavoces (los miembros de la Mesa y los Portavoces y Portavoces suplentes).

28. *Framework* utilizado, también, para el desarrollo de diversas soluciones informáticas de gestión parlamentaria de la Junta General del Principado de Asturias

29. Predisposición mostrada, además de en el propio uso real de la aplicación, en las videoconferencias informativas realizadas para explicar la solución desarrollada y en la realización de sendos simulacros previos, en los que participaron la totalidad de miembros de la Cámara.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

se ha conseguido un voto telemático *durante* la sesión³⁰, que permite una participación casi inmediata de los Diputados no presentes en la sesión de que se trate, reduciendo muchas de las limitaciones que, en potencia, podía presentar, para la práctica normal de un Parlamento, el voto telemático.

V. REFLEXIONES FINALES

La primera reflexión que procede realizar es, quizás, que aún es pronto para conocer realmente cuáles serán los efectos, de una u otra índole, de la crisis ocasionada por la COVID-19. No puede desconocerse que lo relatado en el segundo epígrafe es, todavía, un relato inconcluso, con espacios en blanco, pues ni se ha culminado, todavía, la *desescalada*, ni nos hemos adentrado en la *nueva normalidad*, cuyas consideraciones para con la institución parlamentaria son desconocidas.

Sin embargo, creo que es posible afirmar que las instituciones parlamentarias no estaban completamente preparadas para afrontar, técnica y jurídicamente, una crisis de magnitudes, hasta ahora, inimaginables. En ciertos momentos puede observarse, también, una lentitud en las respuestas adoptadas, cuyas causas son diversas. El Parlamento es una institución con una idiosincrasia propia, diferente a la del resto de Administraciones Públicas, consecuencia de su genuina naturaleza política, lo que puede explicar, sin duda, alguna de estas cuestiones.

Estas circunstancias supusieron, en particular en los primeros momentos de la crisis, cierto debilitamiento de la institución parlamentaria, que vino a coincidir, además, con una concentración del poder público en las instituciones gubernativas, si bien matizado en el ámbito de las Comunidades Autónomas, por las propias consecuencias que la declaración del estado de alarma tuvo para con la distribución competencial. No obstante, esto no es óbice para poner de relieve la paradoja de que, contra un mayor poder ejecutivo, hubo una especie de vacío parlamentario, al menos en un primer momento, pues desaparece, en parte, la función de orientación y control.

Este debilitamiento parlamentario no es algo permanente, es cierto, pues paulatinamente se va normalizando el ejercicio de algunas de las funciones parlamentarias, en particular el control sobre el Gobierno. A partir de ese momento comienzan a ponerse en práctica nuevas formas de funcionamiento, con el objetivo de evitar los corsés impuestos principalmente por la medida de confinamiento generalizado que la declaración del estado de alarma imponía. Se consigue, entonces, una actuación parlamentaria ágil e inmediata, que permite la participación de parlamentarios y miembros del Gobierno en reuniones telemáticas.

La normalización del voto telemático, con su oportuna flexibilización en supuestos y procedimientos, así como la celebración de reuniones telemáticas para ciertos órganos parlamentarios, pueden ser los efectos que perduren más a largo plazo en la Junta General. No obstante, y pese a que, sin duda, la crisis ocasionada por la COVID-19 ha supuesto una modernización de la institución parlamentaria, en ámbitos hasta ahora alejados de las nuevas tecnologías, no puede perderse de vista que la digitalización, ahora impuesta por las circunstancias, no debe sustituir el simbolismo y ritualismo del Parlamento, por lo que representa.

30. En el desarrollo de la aplicación se ha descartado, desde el principio, el voto en tiempo real, no solo por la complejidad técnica que conlleva, muy superior, sino también por consideraciones jurídicas, pues el salto entre los dos tipos de voto telemático es más bien de carácter cualitativo, pudiendo afectar a la propia esencia del parlamentarismo, al menos en los términos en los que actualmente es concebido.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

En definitiva, y con esto concluyo, la crisis ocasionada por la COVID-19 ha puesto al Parlamento, una vez más, ante su propio reflejo, pues la suspensión de su actividad parlamentaria, aunque tenga un carácter estrictamente temporal, supone un riesgo para la propia la democracia, en tanto que, como señalara Kelsen, “la existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era”, y un Parlamento que no ejerza sus funciones no es útil para resolver ninguna necesidad. El compromiso entre mayoría y minoría, esencia y valor de la democracia y cuyo crisol es el Parlamento, requiere de una institución parlamentaria que funcione, sí, en situaciones ordinarias, pero con mayor razón, aún, en los momentos extraordinarios. ■